Naciones Unidas A/69/981–S/2015/500



Asamblea General
Consejo de Seguridad

Distr. general
13 de julio de 2015
Español
Original: inglés

Asamblea General
Sexagésimo noveno período de sesiones
Temas 13 y 115 del programa

Aplicación y seguimiento integrados y coordinados de los resultados de las grandes conferencias y cumbres de las Naciones Unidas en las esferas económica y social y esferas conexas

Seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio

Consejo de Seguridad
Septuagésimo año

Un compromiso vital y perdurable: hacer efectiva la responsabilidad de proteger

Informe del Secretario General

Resumen

En el presente informe se presenta un balance de diez años de iniciativas orientadas a promover la responsabilidad de proteger. En él se reafirma la pertinencia duradera del principio, como una expresión de compromiso político y una guía para la adopción de medidas encaminadas a prevenir y detener el genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. También se esboza el consenso que se ha desarrollado respecto del marco de tres pilares para la aplicación establecido en 2009 (véase A/63/677) y elaborado mediante diálogos que se celebran todos los años en la Asamblea General.

En el informe se evalúan el alcance y los efectos de las medidas de aplicación respecto de cada uno de los tres pilares del principio, además de las acciones que efectúan los Estados para ratificar los instrumentos jurídicos pertinentes y crear resiliencia nacional para hacer frente a los crímenes atroces; las iniciativas internacionales para ayudar a los Estados a cumplir su responsabilidad primordial de proteger; y las actividades de la comunidad internacional para responder a las crisis de protección, utilizando diversos instrumentos. En una sección posterior se describen los principales cambios ocurridos en el panorama internacional desde 2005 que influirán en las medidas futuras encaminadas a promover la responsabilidad de proteger.

15-11846 (S) 070815 100815





El informe concluye con seis prioridades fundamentales relativas a la responsabilidad de proteger en el próximo decenio, a saber, 1) mostrar el compromiso político a nivel nacional, regional y mundial para proteger a las poblaciones contra los crímenes atroces; 2) dar mayor relevancia a la prevención como aspecto fundamental de la responsabilidad de proteger; 3) aclarar y ampliar las opciones que existen para poder dar una respuesta oportuna y decisiva; 4) tomar medidas para contrarrestar el riesgo de que los crímenes se repitan; 5) fortalecer la acción regional para prevenir y hacer frente a la comisión de crímenes atroces; y 6) fortalecer las redes internacionales dedicadas a la prevención del genocidio y la responsabilidad de proteger.

I. Introducción

1. A pesar de que tras los abyectos fracasos en la prevención de los crímenes atroces[1] cometidos durante el siglo XX se proclamó que esos crímenes no ocurrirían "nunca más", son demasiadas las crisis actuales que presentan características de violencia que conmocionan la conciencia mundial y presentan un desafío para toda la humanidad. En varios países, entre ellos el Iraq, Libia, Nigeria, la República Árabe Siria, la República Centroafricana, la República Democrática del Congo, la República Popular Democrática de Corea, el Sudán, Sudán del Sur y el Yemen, se están cometiendo actos que pueden constituir genocidio, crímenes de guerra, depuración étnica y crímenes de lesa humanidad. Muchas otras situaciones reflejan graves violaciones de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario que acarrean un riesgo considerable de que el problema se intensifique más, o se caracterizan por un extremismo violento que representa una amenaza especial para las minorías religiosas y étnicas.

2. Estas situaciones están generando problemas de inmensas proporciones en materia de protección. Por ejemplo, en la República Árabe Siria, más de 220.000 personas han muerto y más de un millón han resultado heridas desde el estallido del conflicto; 7,6 millones son desplazados internos y casi 4 millones son ahora refugiados[2]. En Sudán del Sur, más de 2 millones de personas se encuentran desplazadas actualmente y casi 118.000 han buscado refugio en locales para la "protección de civiles" de la Misión de las Naciones Unidas en Sudán del Sur[3]. La enorme magnitud de este sufrimiento debería forzar a la comunidad internacional a evaluar francamente sus fracasos y redoblar su compromiso de proteger a las poblaciones vulnerables de los más graves crímenes internacionales.

3. Los Estados Miembros reconocieron el imperativo de prevenir y poner fin a los crímenes atroces cuando adoptaron el principio de la responsabilidad de proteger en la Cumbre Mundial 2005. Los jefes de Estado y de Gobierno afirmaron su responsabilidad primordial de proteger a sus poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad y aceptaron la responsabilidad colectiva de ayudarse mutuamente a cumplir esa responsabilidad. También declararon su disposición a adoptar medidas oportunas y decisivas, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y en cooperación con las organizaciones regionales pertinentes, según procediera, cuando fuera evidente que las autoridades nacionales no protegían a sus poblaciones.

4. Ha llegado el momento de hacer un balance de las iniciativas encaminadas a cumplir ese compromiso. El presente informe evalúa cuánto ha avanzado la responsabilidad de proteger en los últimos diez años, señala cuáles son los problemas pendientes respecto de la aplicación del principio y define seis

[1] El presente informe utiliza la expresión "crímenes atroces" para referirse a los cuatro actos especificados en el párrafo 138 del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005. El genocidio, los crímenes de guerra y los crímenes de lesa humanidad se encuentran definidos en el derecho penal internacional; la depuración étnica, si bien no se ha tipificado como un crimen separado, incluye actos que normalmente equivaldrían a alguno de los crímenes mencionados, en particular al genocidio y los crímenes de lesa humanidad.

[2] Naciones Unidas, comunicado de prensa, 12 de marzo de 2015, que puede consultarse en www.un.org/press/en/2015/sgsm16588.doc.htm.

[3] Informe del Secretario General sobre Sudán del Sur (S/2015/296), párr. 20.

prioridades fundamentales para orientar la prevención de crímenes atroces y la respuesta a ellos en el próximo decenio.

5. La importancia de la responsabilidad de proteger se ha reiterado en numerosas ocasiones desde la Cumbre Mundial 2005. El Consejo de Seguridad ha aprobado 30 resoluciones y 6 declaraciones de la Presidencia que hacen referencia a la responsabilidad de proteger, y en los últimos años se ha expresado en términos más enérgicos y con creciente frecuencia el respaldo al principio y a los asesores especiales sobre la prevención del genocidio y la responsabilidad de proteger[4]. En varias resoluciones que autorizan operaciones de paz de las Naciones Unidas, el Consejo ha hecho hincapié en la necesidad de respaldar a las autoridades nacionales en el cumplimiento de su responsabilidad de proteger[5]. La Asamblea General ha seguido examinando el principio, ha celebrado un debate oficial y ha convocado a seis diálogos interactivos oficiosos anuales. El Consejo de Derechos Humanos ha aprobado 13 resoluciones que se refieren a la responsabilidad de proteger, entre ellas 3 relativas a la prevención del genocidio y 9 a situaciones concretas de países. En el plano regional, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos ha aprobado una resolución sobre el fortalecimiento de la responsabilidad de proteger en África[6] y el Parlamento Europeo ha recomendado la aplicación cabal del principio por la Unión Europea[7].

6. En mis informes anuales sobre la responsabilidad de proteger se ha presentado un marco de aplicación basado en tres pilares equitativos y que se refuerzan mutuamente[8]. El primer pilar se refiere a la forma en que los Estados pueden cumplir su responsabilidad primordial de proteger a su población[9]. El segundo pilar describe la responsabilidad colectiva de la comunidad internacional de alentar y ayudar a los Estados a cumplir su responsabilidad de proteger[10]. El tercer pilar describe en detalle las opciones que existen para dar una respuesta oportuna y decisiva[11]. También he proporcionado orientación sobre la alerta temprana y la evaluación en relación con la comisión de crímenes atroces[12] y la función de los mecanismos regionales y subregionales[13]. Como resultado de ello, ha surgido un consenso sobre los aspectos fundamentales de este marco, por ejemplo sobre la necesidad de dar prioridad a la prevención, utilizar una amplia gama de medidas diplomáticas, políticas y humanitarias, considerar la posibilidad de utilizar la fuerza militar únicamente como último recurso y velar por que el cumplimiento de la

[4] Véanse, en particular, las resoluciones del Consejo de Seguridad 2150 (2014) y 2171 (2014).
[5] Véanse, por ejemplo, las resoluciones del Consejo de Seguridad 1975 (2011), 1996 (2011), 2085 (2012) y 2121 (2013).
[6] ACHPR/Res.117 (XXXXII) 07.
[7] Recomendación del Parlamento Europeo de 18 de abril de 2013 (P7_TA(2013)0180).
[8] Véase el informe del Secretario General sobre hacer efectiva la responsabilidad de proteger (A/63/677).
[9] Véase el informe del Secretario General sobre la responsabilidad de proteger: responsabilidad del Estado y prevención (A/67/929-S/2013/399).
[10] Véase el informe del Secretario General sobre el cumplimiento de nuestra responsabilidad colectiva: asistencia internacional y la responsabilidad de proteger (A/68/947-S/2014/449).
[11] Véase el informe del Secretario General sobre la responsabilidad de proteger: respuesta oportuna y decisiva (A/66/874-S/2012/578).
[12] Véase el informe del Secretario General sobre alerta temprana y evaluación y la responsabilidad de proteger (A/64/864).
[13] Véase el informe del Secretario General sobre la función de los mecanismos regionales y subregionales para hacer efectiva la responsabilidad de proteger (A/65/877-S/2011/393).

responsabilidad de proteger se ajuste a la Carta y a otros principios establecidos del derecho internacional.

7. Dicho consenso existe en todas las regiones. El último decenio demuestra que los argumentos que se han presentado sobre las circunstancias nacionales particulares no sustituyen las obligaciones universales de salvaguardar a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. Ya no cabe duda alguna de que la protección de las poblaciones frente a los crímenes atroces es una responsabilidad tanto nacional como internacional.

8. En los últimos diez años, la comunidad internacional ha respondido ante situaciones que presentan un riesgo elevado o crímenes atroces que se están perpetrando, lo que ha permitido alcanzar logros notables. La colaboración internacional concertada en Côte d'Ivoire, Guinea, Kenya y Kirguistán ayudó a evitar que se volvieran a cometer crímenes atroces. Sin embargo, en otros casos, las iniciativas internacionales no proporcionaron una protección adecuada. Los estallidos de violencia entre comunidades en la República Centroafricana y Sudán del Sur representan grandes fracasos en la prevención de los crímenes atroces, aun cuando las Naciones Unidas y las organizaciones regionales han tratado de mitigar la magnitud de las crisis ofreciendo protección a las poblaciones vulnerables. La acción internacional no ha demostrado ser eficaz para responder a la situación en la República Popular Democrática de Corea, a pesar de las conclusiones de la comisión de investigación de que se están cometiendo violaciones sistemáticas, generalizadas y graves de los derechos humanos que en muchos casos constituyen crímenes de lesa humanidad[14]. En el Iraq y la República Árabe Siria, el surgimiento del Estado Islámico del Iraq y el Levante (EIIL) y de otros grupos extremistas violentos ha dado lugar a un aumento de crímenes atroces y ataques dirigidos deliberadamente contra minorías religiosas[15]. Los conflictos en el Yemen y el Territorio Palestino Ocupado de la Franja de Gaza han producido un elevado número de bajas civiles, suscitando con ello preocupación acerca del uso indiscriminado de la fuerza por todas las partes y la posible comisión de crímenes de guerra.

9. Hacer efectiva la responsabilidad de proteger también ha planteado importantes cuestiones prácticas, en particular en lo relativo a la necesidad de dar una respuesta oportuna y decisiva. La intervención en Libia autorizada por el Consejo de Seguridad en la resolución 1973 (2011) ha generado debates sobre cómo y cuándo debería recurrirse a la fuerza para asegurar la protección, y ha suscitado preocupación entre algunos Estados Miembros acerca del uso indebido del principio. También ha recordado a los agentes la necesidad vital de examinar qué tipo de apoyo sostenido puede necesitarse después de utilizar la fuerza. Además, la incapacidad de la comunidad internacional de responder efectivamente a la continua crisis en la República Árabe Siria ha llevado a algunos a poner en tela de juicio la utilidad del principio para lograr la adopción de medidas en los casos más difíciles.

[14] Informe de la Comisión de Investigación sobre los Derechos Humanos en la República Popular Democrática de Corea (A/HRC/25/63), párr. 24.

[15] Declaración del Asesor Especial del Secretario General sobre la Prevención del Genocidio, la Asesora Especial del Secretario General sobre la Responsabilidad de Proteger, la Relatora Especial sobre Cuestiones de las Minorías y el Relator Especial sobre la Libertad de Religión o de Creencias, relativa a la situación en la República Árabe Siria (12 de junio de 2015), que se puede consultar en www.ohchr.org.

Estas dos crisis también han contribuido a aumentar la percepción errónea de que la responsabilidad de proteger se refiere principalmente a medidas coercitivas.

10. Esa constatación no debería debilitar nuestra determinación de cumplir las responsabilidades asumidas por los Estados Miembros en 2005. De hecho, la evolución de la responsabilidad de proteger demuestra por qué sigue siendo un recurso tan esencial para prevenir y detener el genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad.

11. En primer lugar, el alcance restringido del principio, establecido en el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, limita la responsabilidad de proteger únicamente a los crímenes internacionales más graves. El objetivo principal de la responsabilidad de proteger es cerrar la brecha entre las obligaciones que incumben a los Estados en virtud de instrumentos jurídicos como la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio y los Convenios de Ginebra de 1949, y el continuo sometimiento de las poblaciones a la violencia y el terror de los crímenes atroces.

12. En segundo lugar, la responsabilidad de proteger es una aclaración que recibimos con agrado de las normas y responsabilidades relativas a la protección, que se centra en las poblaciones vulnerables y refuerza la soberanía de los Estados. Se basa en la convicción de que la soberanía del Estado se refuerza mediante una protección más eficaz de las poblaciones contra los crímenes atroces. Por consiguiente, la responsabilidad de proteger y la soberanía del Estado son aliadas, no adversarias.

13. En tercer lugar, los párrafos 138 y 139 del Documento Final de la Cumbre Mundial (véase la resolución 60/1 de la Asamblea General) establecen importantes restricciones a las medidas unilaterales. Hace diez años, los Jefes de Estado y de Gobierno hicieron hincapié en que la comisión de actos de genocidio, crímenes de guerra, depuración étnica y crímenes de lesa humanidad ya no podían considerarse cuestiones que concernían exclusivamente a cada país; al mismo tiempo, deseaban evitar que se abusara del principio. El consenso cuidadosamente elaborado que sustenta la responsabilidad de proteger responde a esas preocupaciones creando una alianza para la protección entre los Estados y los agentes internacionales y proporciona un marco de acción para la protección de las poblaciones que refuerza las responsabilidades actuales de los Estados, se rige por las disposiciones de seguridad colectiva enunciadas en los Capítulos VI, VII y VIII de la Carta de las Naciones Unidas y limita el uso de medidas coercitivas a las acciones autorizadas por el Consejo de Seguridad. Por consiguiente, la responsabilidad de proteger sigue siendo un principio vital para alentar la adopción de medidas nacionales e internacionales encaminadas a prevenir la comisión de crímenes atroces de conformidad con el derecho internacional y responder a ellos.

II. El imperativo del cumplimiento

14. La responsabilidad de proteger se encuentra en un momento decisivo. Acojo con agrado las mejoras realizadas durante el último decenio que han disminuido en gran medida los puntos de debate conceptual sobre el principio y han reorientado la atención a cuestiones relacionadas con el cumplimiento efectivo. Se necesita con urgencia adoptar este nuevo enfoque. Cambiar el debate de modo que no se centre en lo conceptual sino en lo práctico ayudará a asegurar que se mantengan las

aspiraciones que conlleva el principio de la responsabilidad de proteger. El principio no fue concebido para que los Estados Miembros y otros agentes internacionales se sintieran cómodos: su propósito, y su valor, es impulsarnos a todos a hacer más y hacerlo mejor. Los Jefes de Estado y de Gobierno hicieron suyo el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 porque consideraban que el *statu quo* era inaceptable. A medida que avanzamos hacia el próximo decenio, el deseo de responder a todas las posibles críticas no debe desviarnos de nuestro objetivo fundamental.

15. El argumento a favor de acelerar el cumplimiento no podría ser más sólido. El genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad constituyen una grave afrenta a la humanidad y a la propia dignidad de los seres humanos. Los crímenes atroces agudizan las necesidades de protección más generales, tornan las crisis existentes en emergencias humanitarias más graves y crean condiciones particularmente nocivas para los grupos vulnerables como las mujeres y los niños. Estos actos también pueden representar una grave amenaza para la paz y la seguridad internacionales, dado que las situaciones en que se han producido crímenes atroces pueden generar una inestabilidad persistente, tanto dentro de las fronteras como a través de ellas. Esos crímenes suelen amplificar las fuentes de conflicto, limitar el alcance de la solución pacífica de las crisis, producir importantes corrientes de refugiados y desplazamientos internos y desestabilizar los países vecinos.

16. Los crímenes atroces acarrean costos de amplio alcance y tienen efectos prolongados. La dolorosa experiencia de los últimos decenios demuestra la forma en que la violencia perpetrada por motivos de identidad de las víctimas destruye la estructura de las sociedades y tiene consecuencias que se transmiten de generación en generación. La violencia erosiona los procesos de gobernanza, hace retroceder drásticamente el desarrollo económico, crea nuevas necesidades de asistencia internacional y deja cicatrices indelebles que entorpecen las iniciativas encaminadas a reconstruir la paz. En un momento en que la capacidad internacional para responder a las actuales crisis ha llegado a su límite, es imperioso que los Estados Miembros y otros agentes internacionales dediquen más energías y recursos a la prevención efectiva y aceleren los esfuerzos encaminados a poner fin a la continua perpetración de esos crímenes.

III. La puesta en práctica de los tres pilares

17. En la preparación del presente informe, la Asesora Especial sobre la Responsabilidad de Proteger ha elaborado un compendio de prácticas, sobre la base de las aportaciones recibidas de los Estados Miembros, las organizaciones regionales y la sociedad civil, que constituye un recurso público para hacer efectiva la responsabilidad de proteger hasta la fecha[16]. El panorama general indica que las gestiones están avanzando en múltiples frentes. Ha mejorado considerablemente la capacidad de los agentes para determinar los factores de riesgo de que se cometan crímenes atroces y elaborar estrategias de prevención y respuesta. Al mismo tiempo, existe una necesidad acuciante de adoptar medidas más sostenidas y selectivas que respondan a las principales fuentes de riesgo y creen mecanismos más eficaces para proteger a las poblaciones.

[16] El compendio de prácticas puede consultarse en www.un.org/en/preventgenocide/adviser/.

A. Primer pilar: las responsabilidades de proteger que incumben al Estado

18. El consenso intergubernamental logrado en 2005 subraya la responsabilidad primordial de cada Estado de proteger a su población. Por lo tanto, el primer pilar de la responsabilidad de proteger se basa en las obligaciones que incumben a los Estados con arreglo al derecho internacional de los derechos humanos, el derecho humanitario, el derecho penal y el derecho de los refugiados, pero también busca fortalecer el cumplimiento de tales obligaciones. También es un reconocimiento de que las principales fuentes de resiliencia respecto de los crímenes atroces surgen de los propios Estados y las sociedades.

Fomentar la participación en los principales instrumentos jurídicos

19. El primer aspecto alentador relacionado con el cumplimiento es la decisión de varios Estados de hacerse partes en los instrumentos jurídicos pertinentes relativos al genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad[17]. Algunos de ellos han cumplido esas obligaciones jurídicas en el plano nacional al reformar su legislación penal o han elaborado medidas prácticas para que esos instrumentos jurídicos se apliquen de manera más efectiva. Revisten importancia particular las medidas que se han adoptado a nivel nacional para velar por que nadie esté por encima de la ley, por ejemplo eliminando los obstáculos que impiden el enjuiciamiento de funcionarios estatales acusados de cometer delitos graves y afianzando las obligaciones jurídicas que incumben a las fuerzas de seguridad y de policía.

20. Sin embargo, los progresos realizados respecto de la participación en los tratados no son uniformes y en algunos casos son muy insuficientes. Me preocupa que 48 Estados Miembros no hayan pasado a ser partes en la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio. Veintiocho Estados Miembros aún no han pasado a ser partes en alguno de los Protocolos Adicionales I y II de los Convenios de Ginebra, o en ambos, lo que constituye una deficiencia grave en el contexto actual, habida cuenta de las disposiciones fundamentales que estos contienen para ampliar las obligaciones relativas a la protección a fin de que incluyan situaciones de conflicto armado internacional y no internacional. También se observan deficiencias respecto de la justicia penal internacional. Setenta y dos Estados Miembros aún no son partes en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, y algunas partes en el Estatuto no siempre han cumplido sus obligaciones. En otros casos persisten diferencias entre la forma en que algunas jurisdicciones internas e internacionales investigan y sancionan los crímenes atroces. Poner fin a la impunidad no es una medida opcional ni negociable. La rendición de cuentas no solo contribuye a prevenir la recurrencia de crímenes

[17] Entre esos instrumentos figuran la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos Adicionales; la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967; el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional; el Tratado sobre el Comercio de Armas; y la Convención de la Unión Africana para la Protección y Asistencia a los Desplazados Internos en África (Convención de Kampala).

atroces, sino que también hace que las instituciones nacionales sean más fuertes y más legítimas.

Crear resiliencia a nivel nacional para prevenir la comisión de crímenes atroces

21. Las estructuras estatales eficaces, legítimas y sujetas a rendición de cuentas promueven la prevención de crímenes atroces, en especial atendiendo lo antes posible a las causas de tensión. Revisten particular importancia las medidas constitucionales y otras medidas jurídicas que institucionalizan el respeto de la diversidad, los sistemas judiciales eficaces que dan respuestas, y las políticas públicas que contrarrestan los patrones persistentes de desigualdad y la capacidad para combatir la incitación a la hostilidad y la violencia. Una mayoría abrumadora de víctimas de crímenes atroces ha padecido privaciones y discriminación, ya sea por motivos de raza u origen étnico, religión o creencia, opinión política o de otra índole, género, orientación sexual, casta o clase.

22. Si bien hoy día los Estados Miembros reconocen que tienen la responsabilidad primordial de proteger, muchos de ellos no han priorizado las políticas concebidas para crear resiliencia nacional respecto de la comisión de crímenes atroces[18], lo que puede requerir la adopción de nuevas iniciativas. Ejemplo de ello es el Comité Regional de la Conferencia Internacional de la Región de los Grandes Lagos sobre la Prevención y la Sanción del Genocidio, los Crímenes de Guerra, los Crímenes de Lesa Humanidad y Todas las Formas de Discriminación, iniciativa regional encaminada a fortalecer la capacidad nacional para evaluar el riesgo de que se cometan crímenes atroces y movilizar la respuesta temprana. En otros casos, sería necesario fortalecer los mecanismos de diálogo entre las comunidades de manera que se nucleara a agentes estatales y no estatales, por ejemplo, asignando una función destacada a los dirigentes comunitarios y religiosos y las organizaciones de mujeres. Sin embargo, en la mayoría de los casos, dar prioridad a la prevención significa asegurar que los programas existentes respondan explícitamente a los riesgos de que se cometan crímenes atroces promoviendo la inclusividad, combatiendo las ideologías de exclusión y adoptando medidas rápidas y decisivas para sancionar las violaciones del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho humanitario.

23. Por último, resulta alarmante observar en algunos contextos nacionales que se ha retrocedido en lo que respecta a la protección de los derechos humanos y el respeto del derecho internacional humanitario y de los refugiados. Los gobiernos aducen circunstancias excepcionales, como las amenazas terroristas, las protestas y rebeliones, o las presiones que genera la migración, para justificar la renuncia a sus obligaciones jurídicas. Pero la responsabilidad de proteger abarca a todas las poblaciones en toda circunstancia y en todo momento. Es especialmente importante que los agentes nacionales cumplan sus obligaciones jurídicas vigentes durante los períodos de crisis. En varias situaciones contemporáneas de conflicto armado, las partes beligerantes no han protegido a los civiles de los efectos de las hostilidades, han atacado deliberadamente a civiles o creado graves obstáculos para la prestación de socorro humanitario. Los Estados Miembros deben condenar enérgicamente que no se hayan defendido los principios más básicos del derecho internacional humanitario. También deberían poner de relieve que denegar arbitrariamente el

[18] A/67/929-S/2013/399, párrs. 35 a 48.

acceso humanitario y privar a los civiles de objetos indispensables para su supervivencia, por ejemplo obstaculizando deliberadamente el suministro de socorro y el acceso a él, constituyen violaciones del derecho internacional humanitario.

Ampliar el número de coordinadores nacionales y apoyarlos

24. El nombramiento de coordinadores nacionales de los Estados Miembros para incorporar una perspectiva que tenga en cuenta cuestiones relacionadas con la comisión de crímenes atroces en la política nacional es un hecho especialmente prometedor que se ha registrado en el último decenio. Esos “puntos de referencia” nacionales para la responsabilidad de proteger, que ahora existen en una cuarta parte de los Estados Miembros de las Naciones Unidas, no solo contribuyen a aumentar la concienciación sobre el principio y coordinar la política dentro de los gobiernos, sino que también proporcionan una plataforma de lanzamiento para los debates entre esos Estados. Las redes de coordinadores promueven una “comunidad de compromiso” y sirven de depositarias vitales de conocimientos especializados.

25. La composición de las redes de coordinadores debe llegar a ser verdaderamente mundial para que pueda darse un intercambio interregional más fructífero de las enseñanzas extraídas. Debe empoderarse a los propios coordinadores con los recursos y las facultades institucionales que necesitan para asegurar que las medidas de prevención de los crímenes atroces y la respuesta a ellos sean aceptadas ampliamente, no solo por diversos departamentos y organismos gubernamentales, sino también por una variedad más amplia de agentes en la sociedad. Este proceso ayudará a crear una infraestructura duradera para la prevención y la protección, asegurando así una mayor coherencia y sostenibilidad en la forma en que los Estados cumplen su responsabilidad de proteger.

B. Segundo pilar: asistencia internacional y fomento de la capacidad

26. Actualmente, los Estados Miembros comprenden mejor los factores de riesgo de que se cometan crímenes atroces y la forma en que pueden ayudarse mutuamente para soslayarlos. También se están realizando actividades alentadoras para adaptar las formas existentes de apoyo internacional a fin de afrontar mejor los riesgos de que se cometan crímenes atroces. La promoción de la sociedad civil y el asesoramiento técnico han respaldado estos adelantos, incluso mediante la elaboración de mecanismos de alerta temprana y la ejecución de programas selectivos de capacitación. Sin embargo, estos objetivos aún no han sido adoptados de manera sistemática o generalizada.

27. La incorporación de una perspectiva que tenga en cuenta cuestiones relacionadas con la comisión de crímenes atroces en la prevención de conflictos, la cooperación para el desarrollo, y el mantenimiento y la consolidación de la paz requiere cuatro cambios principales en las prioridades. El primero es que deben tenerse en cuenta los diversos contextos en los que se cometen el genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. Si bien los crímenes atroces se cometen con más frecuencia en el marco de un conflicto armado, sea internacional o civil, algunos también pueden cometerse fuera de ese contexto o como parte de la fase previa al conflicto. El segundo cambio es que los análisis del riesgo deben centrarse tanto en las amenazas que se ciernen sobre

ciertas poblaciones en particular, a menudo en razón de su identidad, como en los motivos, las oportunidades y los medios de que disponen los posibles autores para cometer actos de violencia sistemática. El tercero es que debe tenerse la capacidad de adaptarse y dar prioridad a determinados tipos de apoyo, por ejemplo, a las iniciativas encaminadas al diálogo entre las comunidades, cuando sea evidente que existe un riesgo mayor de violencia contra ciertas poblaciones en particular. En un sentido más general, la asistencia se debe concebir de modo que asegure que no contribuya a agravar la discriminación existente ni refuerce la persistencia de los patrones de desigualdad. Por último, prevenir la comisión de crímenes atroces exige vigilar constantemente los conflictos en curso para detectar cambios de la dinámica que puedan llevar a los actores de ambas partes de una lucha armada a cometer crímenes de ese tipo.

Alentar al cumplimiento

28. A pesar de que existen muchas pruebas de que el diálogo y la diplomacia preventiva desempeñan una función importante en lo que respecta a alentar a los Estados a que cumplan su responsabilidad de proteger, la comunidad internacional continúa con su práctica sistemática de no invertir suficientemente en esos instrumentos. Como ha recomendado el Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz, los Estados Miembros deben prestar un apoyo más coherente, tanto político como financiero, a recursos que puedan fomentar la prevención de la violencia, por ejemplo, enviados especiales, mediadores, operaciones de paz y oficinas regionales[19]. La colaboración temprana tiene más probabilidades de convencer que los llamamientos a la moderación que se formulan una vez que los autores ya han optado por tomar una vía más beligerante y mortífera.

29. Los órganos intergubernamentales de las Naciones Unidas también pueden desempeñar un papel más proactivo para alentar a los Estados a proteger a sus poblaciones. De conformidad con el compromiso expresado en la resolución 2171 (2014), el Consejo de Seguridad podría utilizar en la etapa más temprana posible sus métodos actuales de trabajo para examinar los riesgos de que se cometan crímenes atroces, incluso solicitando información de los asesores especiales sobre la prevención del genocidio y la responsabilidad de proteger, respaldando los despliegues preventivos de las Naciones Unidas y emprendiendo sus propias misiones sobre el terreno. La Comisión de Consolidación de la Paz también puede alentar a los Estados Miembros a que incorporen en las estrategias de consolidación de la paz el análisis del riesgo de que se cometan crímenes atroces y la respuesta a dicho riesgo, presten apoyo al fomento de la capacidad y la asistencia técnica pertinentes, establezcan una cooperación más estrecha con los asesores especiales sobre la prevención del genocidio y la responsabilidad de proteger, y ejerzan su capacidad de asesoramiento para alertar al Consejo de Seguridad sobre la posibilidad de que se cometan crímenes atroces.

30. Los órganos internacionales de derechos humanos constituyen otra forma importante de alentar al cumplimiento y pueden ayudar a reducir las sensibilidades políticas que suelen impedir la prevención temprana. Tanto el Consejo de Derechos

[19] Informe del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz sobre aunar nuestras ventajas en pro de la paz: política, alianzas y personas (véase A/70/95-S/2015/446), párrs. 65 a 79.

Humanos, como los titulares de mandatos especiales y las comisiones de investigación han hecho referencia a la responsabilidad de proteger en los últimos años. Sin embargo, se pueden incluir de manera más sistemática los factores de riesgo de que se cometan crímenes atroces y las iniciativas nacionales para hacerles frente en el proceso del examen periódico universal, en los informes sobre derechos humanos y en los procedimientos de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos. Aumentar esta forma de alentar al cumplimiento también servirá para conectar mejor las deliberaciones en Nueva York y Ginebra, con lo cual se asegurará un enfoque más amplio y coherente en diversos órganos de las Naciones Unidas. Los mecanismos regionales de derechos humanos también deberían considerar la posibilidad de incluir la prevención de los crímenes atroces en sus mecanismos para la evaluación y la revisión por pares.

Fomentar la capacidad

31. He definido siete capacidades particulares que desempeñan un papel importante en la mitigación del riesgo de que se cometan crímenes atroces[20]. El compendio de prácticas que se ha reunido pone de relieve ejemplos prometedores de apoyo internacional para cada uno de los mecanismos que hacen menos probable la comisión de esos crímenes, por ejemplo, las iniciativas encaminadas a fortalecer las comisiones electorales nacionales y las instituciones de derechos humanos, a reforzar la protección de los derechos humanos y el respeto del derecho internacional humanitario en la reforma del sector de la seguridad, y a promover medios de información independientes y otros mecanismos para contrarrestar la incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia. A nivel comunitario, las iniciativas de fomento de la capacidad se han centrado en aprovechar el papel de los dirigentes religiosos y comunitarios en el diálogo y en incorporar las opiniones locales, en particular de las mujeres, en los sistemas de alerta temprana.

32. Los Estados Miembros y las organizaciones internacionales todavía pueden hacer mucho más para evaluar y fortalecer su capacidad actual para prestar asistencia en relación con el segundo pilar. Algunos Estados Miembros ya han modificado su forma de prestar apoyo para centrarse en los mecanismos que hacen menos probable que se cometan crímenes atroces, dirigir las iniciativas a los legados de violencia o discriminación sistemática, evaluar la forma en que las iniciativas utilizadas en el pasado puedan haber reforzado negativamente los patrones de desigualdad existentes y capacitar a los funcionarios a fin de que elaboren y gestionen dichos programas. Esas medidas deberían reforzarse y ampliarse, lo que aseguraría que la asistencia internacional sirviera para afrontar específicamente los riesgos de que se cometan crímenes atroces y se prestara de una manera flexible que permitiera respetar la implicación nacional y establecer compromisos mutuos.

[20] Los siete mecanismos que dificultan la comisión de crímenes atroces son los siguientes: un sector de la seguridad que sea profesional y responsable; instituciones imparciales para supervisar las transiciones políticas; instituciones judiciales y de derechos humanos que gocen de independencia; la capacidad para evaluar el riesgo y movilizar la respuesta temprana; la capacidad local para resolver los conflictos; la capacidad de los medios de información para contrarrestar los prejuicios y la incitación al odio; y la capacidad para una justicia de transición eficaz y legítima (véase A/68/947-S/2014/449, párrs. 43 a 58).

Asistencia en materia de protección

33. Las operaciones de paz de las Naciones Unidas suelen ser recursos de primera línea para ayudar a los Estados que tienen dificultades a que cumplan su responsabilidad de proteger. Actualmente, 10 de las 16 misiones de las Naciones Unidas de mantenimiento de la paz tienen el mandato del Consejo de Seguridad de apoyar a los Estados receptores para que protejan a su población civil. Cada vez más, esas operaciones afrontan situaciones que se caracterizan por un empleo generalizado y sistemático de la violencia, ataques dirigidos específicamente a ciertos grupos por razón de su identidad y el uso indiscriminado de la fuerza. El personal de mantenimiento de la paz también se está desplegando con mayor frecuencia en entornos complejos y hostiles donde no hay paz alguna que mantener. Exhorto a las misiones de mantenimiento de la paz a que se guíen por evaluaciones de las amenazas que sufren las poblaciones que sean más estratégicas y más orientadas al futuro y que incorporen perspectivas y estrategias de protección de agentes locales, particularmente las mujeres y los niños, lo que requerirá mejorar la capacidad de información de las misiones. Esas misiones también deben recibir los recursos y la capacidad de despliegue rápido, tanto militar como civil, necesarios para responder a los cambios que se produzcan en la magnitud y la índole de las amenazas que afrontan.

34. Las estrategias de protección de los civiles que sirven de guía para las operaciones de paz se beneficiarían de un enfoque más centrado en la detección y el seguimiento de los riesgos de que se cometan crímenes atroces, como parte de un análisis integrado de las amenazas y como se describe en el Marco de Análisis de los Crímenes Atroces elaborado por la Oficina sobre la Prevención del Genocidio y la Responsabilidad de Proteger. El registro más periódico y sistemático de las bajas también serviría para apoyar las actividades encaminadas a vigilar la evolución de las tendencias de la violencia contra determinados grupos. Las enseñanzas extraídas de los problemas prácticos planteados en crisis recientes en las que se cometieron crímenes atroces deben incluirse también en la capacitación previa al despliegue para el personal militar y civil relativa a los derechos humanos y la protección de los civiles, en particular para los que ocupan puestos de liderazgo. Los aniversarios recientes de los genocidios cometidos en Rwanda y Srebrenica nos recuerdan que, para que las actividades de las Naciones Unidas de mantenimiento de la paz sean eficaces, las misiones deben estar totalmente comprometidas a asegurar la protección de los civiles y tener el equipo necesario y el mandato para ello. Por su parte, los Estados Miembros deben trabajar más arduamente para asegurar que las partes en conflicto sepan que la comisión de crímenes internacionales tendrá consecuencias graves.

35. Por último, es fundamental recordar que la perpetración de crímenes atroces requiere el acceso a medios militares, financieros y técnicos. A ese respecto, acojo con satisfacción el compromiso expresado por el Consejo de Seguridad en sus resoluciones 2117 (2013) y 2220 (2015) de detener la corriente de armas pequeñas y armas ligeras, prestar asistencia a los Estados Miembros en la gestión eficaz y en condiciones de seguridad de las existencias excedentarias, apoyar los procesos de desarme, desmovilización y reintegración, y aplicar embargos de armas y sanciones selectivas cuando proceda. Los Estados Miembros deben seguir ampliando la cooperación para restringir el acceso a las armas pequeñas y las armas ligeras y combatiendo enérgicamente la financiación ilícita y otras formas de tráfico ilegal,

en especial mediante el fortalecimiento de la cooperación aduanera transfronteriza y el logro cabal y oportuno de la aplicación del Tratado sobre el Comercio de Armas.

C. Tercer pilar: respuesta oportuna y decisiva

36. Si bien la prevención es el método preferido para hacer efectiva la responsabilidad de proteger, no siempre da resultado. La experiencia adquirida en el último decenio demuestra que proporcionar una respuesta oportuna y decisiva sigue siendo esencial para proteger a la población y que dar una respuesta colectiva puede debilitar la determinación de quienes podrían llegar a perpetrar crímenes atroces. Sin embargo, la experiencia pasada también demuestra una falta de voluntad política y de cohesión de la comunidad internacional, que ha puesto en peligro la búsqueda de una respuesta coherente y oportuna a la protección de las poblaciones.

37. En el párrafo 139 del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, los Jefes de Estado y de Gobierno hicieron hincapié en toda la gama de instrumentos, militares y no militares, que está a disposición de la comunidad internacional para hacer frente al riesgo inminente o la comisión de actos de genocidio, crímenes de guerra, depuración étnica y crímenes de lesa humanidad. En el último decenio, los Estados Miembros han aplicado diversas medidas no militares en sus iniciativas para responder a la escalada de crímenes atroces o impedirla, que incluyen la mediación, misiones de supervisión y observación, misiones de constatación de los hechos y comisiones de investigación, y las actividades de promoción pública por parte de funcionarios internacionales. Actuando en virtud del Capítulo VII de la Carta, la comunidad internacional también ha empleado instrumentos más eficaces, que incluyen sanciones concebidas para desalentar los ataques contra civiles, el establecimiento de misiones de mantenimiento de la paz y la autorización de medidas militares con el propósito expreso de proteger a los civiles.

38. A pesar de que existe esa variedad de opciones, el tercer pilar de la responsabilidad de proteger en general se sigue percibiendo como un enfoque que se centra únicamente en el uso de la fuerza. Esta percepción debe corregirse. En primer lugar, no se trata de elegir entre la inacción y el uso de la fuerza. Los instrumentos no militares han producido cambios tangibles en la respuesta a la comisión de crímenes atroces y la prevención de su escalada. En segundo lugar, incluso en situaciones muy difíciles de resolver, caracterizadas por la persistencia de la violencia, los agentes internacionales han tratado de cumplir su responsabilidad de proteger a través de medios políticos, diplomáticos y humanitarios. En algunas ocasiones, esas iniciativas no han sido suficientes para establecer un entorno de protección a largo plazo, pero han logrado salvar vidas. Por último, en algunas circunstancias puede que no se considere posible emplear la fuerza con fines de protección sin que exista la posibilidad de que se generen más daños que beneficios.

39. De cara al próximo decenio, sigo a favor de que se adopte un enfoque temprano y flexible para cumplir las responsabilidades del tercer pilar, que se centre en medios no coercitivos, pero en el que se tengan en cuenta desde el principio todos los mecanismos que autorice la Carta. Hay cinco requisitos previos que deben darse para que dicho enfoque tenga éxito.

40. En primer lugar, la elección de los instrumentos empleados por la comunidad internacional debe estar más basada en conocimientos actualizados y exactos de las circunstancias existentes sobre el terreno y en una opinión fundamentada de las

consecuencias que tendría la aplicación de distintas medidas. Los Estados Miembros tienen la obligación de buscar la información más correcta e imparcial disponible sobre las poblaciones vulnerables, las intenciones de los posibles autores de crímenes atroces y la dinámica política y de otra índole que podría dar lugar a la comisión de dichos crímenes. También les atañe la responsabilidad de prever, en la medida de lo posible, cualquier efecto perjudicial que puedan tener las respuestas basadas en sus políticas y mitigar esas posibles consecuencias en sus planes para la adopción de medidas colectivas. Estos factores deben tenerse plenamente en cuenta en la adopción de decisiones de los órganos internacionales y regionales competentes, incluido el Consejo de Seguridad.

41. En segundo lugar, es necesario que los gobiernos y otros agentes comprendan mejor en qué condiciones los instrumentos serán probablemente más eficaces. Por ejemplo, las sanciones dan mejores resultados cuando van acompañadas de una estrategia más amplia de gestión de conflictos, tienen objetivos claros y cumplen las normas internacionales de derechos humanos, y pueden calibrarse para determinar claramente el tipo de comportamientos o acciones que procuran modificar. La mediación tiene más probabilidades de dar resultados satisfactorios cuando hay un solo proceso que cuenta con el pleno respaldo de la comunidad internacional, y un acuerdo de paz tiene más probabilidades de perdurar cuando cuenta con el compromiso político de las partes en el conflicto y la aprobación de la población, cuando hace frente a las causas fundamentales del conflicto y cuando puede resistir las tensiones que acarrea el cumplimiento.

42. En tercer lugar, el uso de medidas del tercer pilar debe basarse en estrategias más amplias, que se orienten directamente a prevenir la comisión de más crímenes atroces. Con demasiada frecuencia, los agentes han adoptado un instrumento sin tener plenamente en cuenta la forma en que este se relaciona con otros mecanismos. El ejemplo de las elecciones presidenciales de 2010 celebradas en Guinea demuestra la forma en que los Estados Miembros y otros agentes regionales e internacionales pueden coordinar diversas medidas concebidas para prevenir la escalada de crímenes atroces, entre ellas la diplomacia preventiva de alto nivel, el embargo de armas, la prohibición de viajar impuesta a personas de importancia clave y la perspectiva de enjuiciamiento por la Corte Penal Internacional. Ese caso también pone de relieve la necesidad de que exista una colaboración internacional coherente que refleje las funciones respectivas que desempeñan los agentes internacionales, regionales y bilaterales.

43. En cuarto lugar, cuando el Consejo de Seguridad llega a la conclusión de que los medios militares son necesarios, los mandatos deben ser claros en cuanto a sus objetivos, duración prevista y procedimientos para examinar los progresos logrados. La acción militar colectiva también debe calibrarse y ser proporcional, y basarse en reglas de enfrentamiento que sean compatibles con la finalidad de la operación, que consiste en proteger, y se ajusten plenamente al derecho internacional. También debe tenerse en cuenta en la etapa más temprana posible el apoyo que se requerirá para la consolidación de la paz después de la crisis. Esas iniciativas para mejorar la adopción de decisiones, supervisar el cumplimiento y respetar las normas de protección de los civiles contribuirán todas a lograr el objetivo de la protección responsable[21].

[21] Véase la carta de fecha 9 de noviembre de 2011 dirigida al Secretario General por la Representante Permanente del Brasil ante las Naciones Unidas (A/66/551-S/2011/701).

44. Por último, si bien en el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 se exhortó al Consejo de Seguridad a que afrontara los crímenes atroces caso por caso, la respuesta incoherente del Consejo ante las situaciones en las que se han cometido genocidio, crímenes de guerra, depuraciones étnicas y crímenes de lesa humanidad sigue afectando a la situación de la responsabilidad de proteger. Con demasiada frecuencia, el Consejo de Seguridad no ha cumplido la responsabilidad que tiene en el mundo, lo que ha permitido que intereses estratégicos más limitados impidan llegar a un consenso y dar una respuesta colectiva sólida. Asimismo, los dirigentes de los países vecinos y las organizaciones regionales deben apoyar manifiestamente los mensajes y las medidas procedentes del Consejo de Seguridad a fin de que la comunidad internacional hable al unísono.

IV. Nuevas dificultades relativas a la protección

45. Diferentes tipos de autores cometen ahora crímenes atroces en una mayor variedad de situaciones y en el contexto de nuevas dinámicas de conflictos. En determinadas circunstancias, la comunidad internacional también trata de lidiar con las consecuencias de que los Estados tengan un menor control sobre su territorio. En este contexto más amplio, es probable que se presenten dos dificultades particularmente significativas: la respuesta a grupos armados no estatales que participan en crímenes atroces y la adaptación a las repercusiones de las nuevas tecnologías.

Grupos armados no estatales

46. La escala, la brutalidad y la repercusión mundial de los actos cometidos por grupos armados no estatales, como el EIIL, Boko Haram y Al-Shabaab, representan una amenaza poderosa y nueva para las normas internacionales establecidas. Aunque la comisión de crímenes atroces por grupos armados no estatales no es un fenómeno nuevo, la descarada manera con la que determinados grupos armados no estatales parecen haber adoptado el recurso al genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad como estrategia para fomentar sus objetivos no tiene precedentes. La comunidad internacional tendrá que modificar los métodos que utiliza para anticipar y prevenir la comisión de crímenes atroces y responder a ellos a fin de hacer frente a los retos que representan esos grupos.

47. En primer lugar, será necesario actualizar los mecanismos de alerta temprana para que reflejen los diferentes objetivos, ideologías y tácticas de los grupos armados no estatales y las condiciones bajo las cuales probablemente cometan crímenes atroces.

48. En segundo lugar, teniendo en cuenta que el extremismo violento y el terrorismo se manifiestan en contextos en los que también existe el riesgo de que se cometan crímenes atroces, hay margen para mejorar la cooperación en lo que respecta a la prevención estructural de crímenes atroces. Ciertos aspectos de la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo son pertinentes para la prevención temprana, entre ellos, el énfasis que se pone en la inversión sostenida en la gobernanza incluyente, responsable y eficaz, así como el mayor número de iniciativas para promover el diálogo y el entendimiento entre las civilizaciones, las culturas, los pueblos y las religiones. Mi próximo plan de acción sobre la

prevención del extremismo violento también abordará muchos de esos factores y estrategias.

49. En tercer lugar, las opciones que figuran en el tercer pilar de la responsabilidad de proteger también podrían ser menos eficaces al aplicarse a grupos armados no estatales. Instrumentos como la promoción pública, las misiones de constatación de los hechos, las misiones de vigilancia y las sanciones selectivas podrían influir de manera más limitada en agentes que no buscan legitimidad internacional. Al mismo tiempo, debe medirse la tentación de recurrir fácilmente a la fuerza teniendo en cuenta la urgencia de la situación concreta y las posibles repercusiones y efectividad de los instrumentos no coercitivos. Deberían integrarse medidas coercitivas en estrategias políticas integrales que ofrecieran un camino hacia la reconstrucción de una sociedad, reconocieran las reivindicaciones legítimas, fomentaran la cohesión social, alentaran el diálogo y mitigaran las tensiones entre comunidades. Asimismo, debe hacerse todo lo posible para garantizar que en ninguna respuesta militar a grupos armados no estatales se apliquen enfoques indiscriminados con los que la población podría verse expuesta a posibles crímenes de guerra.

50. Por último, los encargados de la formulación de políticas también deben pronunciarse sobre las cuestiones relacionadas con la armonización de la responsabilidad de proteger y otros objetivos conexos, como la prevención del extremismo violento o la lucha contra el terrorismo. Aunque la coordinación de esos objetivos tiene el potencial de aportar un impulso adicional a las iniciativas para prevenir la comisión de crímenes atroces y responder a ellos, la responsabilidad de proteger cuenta con una finalidad, una base jurídica y un marco de políticas diferenciados que no siempre podrán compatibilizarse fácilmente con los imperativos de seguridad. Por tanto, los Estados Miembros y otros agentes tendrán que garantizar que los enfoques que apliquen para hacer frente a los autores no estatales respeten de manera plena y coherente el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.

Nuevas tecnologías

51. El acceso a la tecnología de la información y las comunicaciones está conectando a poblaciones que eran heterogéneas, aumentando la concienciación sobre la comisión de crímenes atroces y haciendo visible la penosa situación que sufren las poblaciones vulnerables en un nivel sin precedentes. Este contexto tecnológico habilita nuevas formas de acción política, con consecuencias positivas y negativas.

52. El uso de Internet y los medios sociales por parte de grupos como el EIIL para difundir la ideología extremista violenta, comunicar, coordinar y planear crímenes atroces ha servido para ilustrar con claridad los retos que representa el acceso a la tecnología de la información y las comunicaciones. Estas tecnologías están extendiendo drásticamente el alcance de los mensajes de grupos armados no estatales que antes habrían quedado limitados a comunidades definidas geográficamente, lo que a su vez ha alentado a combatientes extranjeros a participar en conflictos en el Iraq y la República Árabe Siria y ha impulsado la radicalización en otros Estados Miembros.

53. Las tecnologías que pueden facilitar la comisión de crímenes atroces también crean nuevas oportunidades de prevención. Los modelos de alerta temprana

tradicionales pueden verse complementados con técnicas que aprovechen los medios sociales y las fuentes de información en línea para establecer cuáles son los riesgos emergentes en una etapa anterior. Se pueden utilizar las redes de teléfonos móviles para detectar las señales de conflicto entre comunidades y responder a ellas en tiempo real o para ofrecer un contacto vital entre comunidades aisladas en situación de riesgo y fuerzas nacionales e internacionales que tratan de ofrecer protección. Las iniciativas destinadas a combatir el extremismo violento con un discurso centrado en la promoción de la tolerancia y el diálogo pueden aprovechar los medios sociales para ampliar su alcance y repercusiones. La Oficina sobre la Prevención del Genocidio y la Responsabilidad de Proteger ha elaborado opciones de política que se centran, concretamente, en la función de los medios nuevos y tradicionales de comunicación y están destinadas a prevenir que se incite a cometer crímenes atroces[22]. Como demuestran esas opciones, el reto que se presenta para el futuro es que se aproveche al máximo el potencial de las nuevas tecnologías para evitar la comisión de crímenes atroces al tiempo que se defiende la libertad de expresión y opinión necesaria para mantener sociedades incluyentes y abiertas.

V. Prioridades para el próximo decenio

54. Para hacer efectiva la responsabilidad de proteger es necesario que se tomen medidas rápidas, tempranas, determinadas y coordinadas a nivel mundial, regional y nacional. Aunque hay margen para acelerar el progreso en muchas áreas, es probable que haya seis prioridades que resulten más efectivas a la hora de contribuir a que el principio avance en el próximo decenio.

Demostrar compromiso político

55. No se juzgará a las Naciones Unidas, las organizaciones regionales y los Estados Miembros por sus compromisos retóricos, sino por la protección real que ofrezcan a las comunidades en situación de riesgo. Para resolver las dificultades que se exponen en el presente informe, es necesario adaptar los mecanismos e instrumentos existentes, elaborar políticas especializadas, reasignar recursos y, en algunos casos, realizar cambios institucionales audaces. Asimismo, la protección de las poblaciones tiene que elevarse por encima de intereses estratégicos y políticos más concretos. Todas estas medidas hacen necesario que exista un liderazgo y compromiso político firme y renovado.

56. Las Naciones Unidas ya han mejorado su capacidad para prevenir la comisión de crímenes atroces y responder a ellos, en particular con la creación de la Oficina sobre la Prevención del Genocidio y la Responsabilidad de Proteger. La iniciativa Los Derechos Humanos Primero también trata de integrar en la cultura operacional de las Naciones Unidas un compromiso destinado a proteger a las poblaciones de las violaciones graves del derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.

57. Algunos Estados Miembros y organizaciones regionales han adoptado medidas similares. Otros están analizando maneras alternativas de institucionalizar un compromiso para prevenir la comisión de crímenes atroces y responder a ellos.

[22] Las políticas pueden consultarse en www.un.org/en/preventgenocide/adviser/pdf/ Prevention%20of%20incitement. Policy%20options. Nov2013.pdf.

Aliento especialmente a los Estados Miembros a que se esfuercen por prevenir la comisión de crímenes atroces y responder a ellos como una prioridad nacional explícita, y a elaborar planes nacionales concretos para su aplicación. Más allá de las medidas que se adopten a nivel nacional, si se incluye la responsabilidad de proteger en el programa oficial de la Asamblea General, se podrían examinar en mayor profundidad todos los aspectos del principio.

Invertir en la prevención de crímenes atroces

58. Es necesario invertir más y con urgencia en prevenir la comisión de crímenes atroces a nivel nacional, regional y mundial para superar tres dificultades persistentes.

59. En primer lugar, a pesar de que las metodologías de alerta temprana han mejorado, en muchos casos, estos mecanismos siguen sin tener conexión alguna con la adopción de medidas tempranas. Los Estados Miembros, junto a las organizaciones regionales e internacionales, deben garantizar que los procesos que existen para la alerta temprana, el análisis de conflictos y la gestión de crisis sirvan para detectar explícitamente los riesgos de que se cometan crímenes atroces, transmitan a los encargados de la formulación de políticas que ocupen altos cargos opciones concretas de políticas de manera oportuna y cuenten con el respaldo de recursos y mecanismos adecuados para garantizar la aplicación de medidas inmediatas. Estas medidas no solo requieren una reforma institucional, sino también que cambie el comportamiento de las personas que trabajan en esas instituciones.

60. En segundo lugar, la prevención debe convertirse en la norma en lugar de ser la excepción, lo que se puede lograr si el debate abierto de situaciones que son motivo de preocupación se convierte en un componente más regular y aceptado de la cooperación internacional. El Consejo de Seguridad, la Asamblea General, el Consejo de Derechos Humanos y la Comisión de Consolidación de la Paz pueden potenciar su contribución para prevenir la comisión de crímenes atroces demostrando una mayor disposición a tener en cuenta los primeros síntomas de riesgo y responder a ellos. También se debe incluir la prevención en la labor de otras instituciones de ámbito nacional, regional y mundial. La contribución de esta mayor variedad de agentes será necesaria para contrarrestar la tendencia predominante consistente en considerar que la responsabilidad de proteger no tiene conexión alguna con actividades relacionadas con ella que se realizan en materia de prevención de conflictos, consolidación de la paz, protección de civiles, protección y empoderamiento de las mujeres y niñas y justicia penal internacional.

61. En tercer lugar, es necesario trabajar más para comprender qué instrumentos que puedan servir para prevenir la comisión de atrocidades funcionan mejor y en qué secuencia. Para finales de 2016, mis Asesores Especiales sobre la Prevención del Genocidio y la Responsabilidad de Proteger analizarán los casos pertinentes a fin de realizar una evaluación sistemática de las medidas orientadas a prevenir la comisión de crímenes atroces que existen hasta la fecha, con miras a extraer una orientación normativa para especialistas. Aliento a los Estados Miembros a participar en su propio análisis de las enseñanzas extraídas con el objetivo de determinar cómo pueden alentar y prestar asistencia a los Estados para que cumplan con su responsabilidad de proteger.

Garantizar una respuesta más oportuna y decisiva

62. La forma de poder dar una respuesta más oportuna y decisiva es empezar por reconocer la gran variedad de instrumentos que están incluidos en el tercer pilar, invirtiendo en medios para que sean más eficaces y comprendiendo cómo se pueden combinar mejor. Aunque diferentes agentes pueden emplear estos mecanismos, se ha conferido una responsabilidad especial al Consejo de Seguridad. La creciente aceptación que recibe la responsabilidad de proteger hace mucho más difícil ahora que el Consejo de Seguridad justifique la inacción ante el genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. Cuando los miembros del Consejo de Seguridad están unidos, pueden mejorar las condiciones de inseguridad y poner de manifiesto la determinación de la comunidad internacional. Sin embargo, cuando no encuentran un objetivo común, como ocurre con demasiada frecuencia con respecto a la República Árabe Siria, las consecuencias pueden ser devastadoras, incluso para la reputación y el prestigio del propio Consejo de Seguridad.

63. Aun en situaciones excepcionalmente complejas, en que la dinámica de la política distancia a los agentes, el Consejo de Seguridad tiene la responsabilidad de preparar una respuesta eficaz y colectiva. Por tanto, aliento a los miembros permanentes a que usen el veto con moderación en situaciones en que se hayan cometido crímenes atroces y acojo con beneplácito toda iniciativa diseñada para mejorar la capacidad del Consejo a la hora de desempeñar sus funciones. Si los Estados ejercen su derecho al veto en situaciones como estas, deberían explicar públicamente qué estrategia alternativa proponen para proteger a las poblaciones en situación de riesgo. Todos los miembros del Consejo de Seguridad deben seguir esforzándose todavía más para elaborar de forma concertada un curso de acción eficaz.

64. Al colocar en manos del Consejo de Seguridad instrumentos coercitivos para hacer efectiva la responsabilidad de proteger, los Estados Miembros reafirman la importancia que tiene la adopción colectiva de decisiones en lo que respecta a su uso. La experiencia posterior sugiere que las deliberaciones también deberían ser más incluyentes. La movilización de protección eficaz frente a la comisión de crímenes atroces requiere la cooperación y contribución de una mayor variedad de agentes, incluidos los países que aportan contingentes, importantes potencias económicas e interlocutores regionales y locales claves. Otra prioridad para el próximo decenio en lo que respecta a la responsabilidad de proteger es que se estudie la manera en que se informa sobre las misiones de protección autorizadas por el Consejo de Seguridad pero ejecutadas por terceros, y la manera en que se las examina, algo que responde a las preocupaciones expresadas tras la intervención en Libia en 2011.

Evitar que vuelvan a cometerse crímenes atroces

65. En comparación con otras cuestiones, en el desarrollo del principio de la responsabilidad de proteger se ha prestado poca atención a evitar la recurrencia de crímenes atroces. La interrupción de ciclos repetidos de violencia requerirá una mayor atención en los próximos años, sobre todo en lo que respecta a integrar mejor el cumplimiento de la responsabilidad de proteger en las iniciativas existentes de consolidación de la paz. Como ilustra gráficamente la crisis que atraviesa la República Centroafricana, si los procesos de consolidación de la paz fracasan, se

pueden dar condiciones que propicien la comisión de crímenes atroces, por ejemplo si se produce un estallido de violencia entre comunidades que antes convivían pacíficamente.

66. Para prevenir la recurrencia de crímenes atroces no solo es necesario un compromiso con la consolidación de la paz a más largo plazo, sino que también hay que reconocer que las sociedades que se recuperan de estas espantosas formas de violencia pueden enfrentarse a dificultades concretas. Si se quiere prestar una asistencia más amplia para que se establezca una gobernanza legítima, es necesario modificar las prioridades, las estrategias y la programación de la consolidación de la paz con miras a abordar el riesgo de que se cometan crímenes atroces, especialmente haciendo hincapié en la prestación de apoyo para la conciliación y la rendición de cuentas. Los procesos formales de justicia de transición deben combinarse con iniciativas concretas destinadas a reparar los daños derivados de las violaciones del derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario y sustentarse en procesos incluyentes de diálogo político. La Corte Penal Internacional tiene una función de especial importancia que desempeñar, tanto velando por que los autores de crímenes atroces rindan cuentas como prestando asistencia a los mecanismos nacionales con arreglo al principio de complementariedad positiva.

67. Por último, es importante recordar que la responsabilidad de proteger es una obligación permanente. Como muestra la situación actual en Libia, una respuesta oportuna y decisiva a los crímenes atroces puede ayudar a hacer frente a las amenazas inmediatas pero también debe ir seguida de una asistencia internacional sostenida. Hacer efectiva la responsabilidad de proteger requiere la adopción de una gama de medidas que van desde la prevención hasta el suministro de una respuesta oportuna y decisiva para hacer frente a los riesgos de que se vuelvan a perpetrar crímenes. La comunidad internacional debe comprometerse más y estar mejor preparada para participar en todas las etapas.

Fortalecer la acción regional

68. La responsabilidad de proteger es un compromiso mundial al que es necesario adherirse y que hay que promover en todos los rincones del mundo, no solo en las deliberaciones de los órganos integrados por los Estados Miembros en las Naciones Unidas. Las organizaciones internacionales tienen un papel fundamental que desempeñar en la aplicación del marco de tres pilares ya que suelen ser las que se ven más directamente afectadas por las consecuencias transnacionales negativas que tiene la comisión de crímenes atroces, las que más capacidad tienen para prestar una asistencia eficaz a los Estados que luchan por proteger a su población y las más adecuadas para comprender cómo se puede hacer efectiva la responsabilidad de proteger en un contexto local concreto. Cada región, en diversos grados, cuenta con instituciones y mecanismos que pueden emplearse para fomentar la prevención de los crímenes atroces y su respuesta a ellos. A través de iniciativas que refuercen esta estructura, y a fin de desarrollar una percepción concreta de las dinámicas y los riesgos vinculados a la comisión de crímenes atroces, las organizaciones regionales, junto a las Naciones Unidas y otros agentes internacionales, pueden adquirir mayor prominencia a la hora de proteger a las poblaciones frente a la comisión de esos hechos.

Fortalecer las redes de pares

69. Una de las principales virtudes del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 fue el compromiso realizado por los Estados Miembros para prestarse apoyo mutuo a la hora de hacer efectiva su responsabilidad de proteger. Las redes de coordinadores se han convertido en un poderoso mecanismo para compartir experiencias contemporáneas o históricas, así como enseñanzas extraídas. De cara al futuro, los coordinadores deberían poder apoyarse en estrategias nacionales concretas que incluyeran los siguientes cuatro elementos principales: una evaluación de los riesgos asociados a la comisión de crímenes atroces y las fuentes de resiliencia nacional, que podría basarse en el Marco de Análisis de los Crímenes Atroces; una determinación de cuáles deben ser las prioridades para la adopción de medidas nacionales e internacionales sobre la base de los mecanismos que dificulten la comisión de crímenes atroces; una capacitación más amplia para los funcionarios pertinentes; y la movilización de recursos y apoyo político, incluso, cuando sea posible, para los órganos legislativos. Por último, los coordinadores deberían colaborar más estrechamente con la sociedad civil y los asociados de los medios de comunicación para que las poblaciones puedan hacer rendir cuentas a los funcionarios del Estado.

VI. Conclusión

70. Según reflexionamos sobre el décimo aniversario de la Cumbre Mundial 2005, es fundamental apreciar el avance normativo que representa la responsabilidad de proteger. El principio ha transformado las expectativas existentes sobre la protección de las poblaciones frente a la comisión de crímenes atroces en un plazo notablemente breve.

71. Lamentablemente, esto no significa que en los últimos diez años se haya cumplido siempre su exigente objetivo: promover la prevención eficaz de crímenes atroces y garantizar que se responda a ellos de manera oportuna y decisiva. Las iniciativas parciales o insuficientes emprendidas por los Estados Miembros, las organizaciones internacionales, las organizaciones regionales y otros agentes siguen afectando a la situación y la trayectoria de la responsabilidad de proteger. Tampoco esos agentes se ponen siempre de acuerdo en cuanto a cómo debe hacerse efectiva en cada caso concreto. Teniendo en cuenta la magnitud del problema, nadie debería sorprenderse si, apenas un decenio después, la responsabilidad de proteger ha progresado con dificultad. No obstante, como señalé en 2011, tras el envío de misiones de protección de civiles a Côte d'Ivoire y Libia, prefiero decididamente las crecientes dificultades que presenta una idea a la que le ha llegado su hora a los debates estériles sobre principios que nunca se aplican; se han dado demasiados casos de esto último en el mundo y muy pocos de lo primero[23].

72. Es necesario responder a las grandes expectativas generadas en relación con la responsabilidad de proteger. Procederé de conformidad con este imperativo principalmente de cuatro maneras. En primer lugar, seguiré ejerciendo mis buenos oficios, por ejemplo, mediante la autoridad concedida en virtud del Artículo 99, para señalar a la atención del Consejo de Seguridad y de la comunidad internacional en

[23] Naciones Unidas, comunicado de prensa, 23 de septiembre de 2011, que puede consultarse en www.un.org/press/en/2011/sgsm13838.doc.htm.

general situaciones que impliquen la comisión o el riesgo inminente de que se cometan crímenes atroces. En segundo lugar, tomaré parte en la diplomacia preventiva, por ejemplo, mediante mis enviados y representantes especiales, a fin de alentar a los agentes a que cumplan su responsabilidad de proteger a las poblaciones cuando se cometan crímenes atroces y les adviertan de las consecuencias de no hacerlo. En tercer lugar, seguiré utilizando y potenciando la utilización de los mecanismos existentes para la cooperación entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales, como la alianza estratégica entre las Naciones Unidas y la Unión Africana, con el objetivo de crear una colaboración más efectiva destinada a la protección y basada en una clara comprensión de las responsabilidades mutuas y las ventajas comparativas. En cuarto lugar, seguiré supervisando con carácter prioritario la aplicación del Plan de Acción Los Derechos Humanos Primero, que se centra en mejorar la capacidad de las Naciones Unidas para responder de manera temprana y eficaz a las señales de alarma de que pueden producirse violaciones graves del derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario y para movilizar mejor el apoyo político de los Estados Miembros a la hora de llevar a cabo una acción preventiva. Asimismo, elaboraré recomendaciones más concretas sobre cómo integrar la responsabilidad de proteger en el sistema de las Naciones Unidas.

73. Además, otros miembros de la comunidad internacional también deben responder al llamamiento a la acción que se hace en el presente informe. Concretamente, exhorto al Consejo de Seguridad a actuar con mayor prontitud para abordar situaciones que son motivo de preocupación antes de que degeneren en conflictos de muy difícil solución; respaldar con firmeza los buenos oficios de las Naciones Unidas, la diplomacia preventiva y la mediación; emplear todas las medidas que tenga a su disposición de manera más oportuna y decisiva; y garantizar que los responsables de cometer crímenes atroces rindan cuentas por sus actos. También aliento al Consejo de Derechos Humanos y a la Comisión de Consolidación de la Paz a que determinen cuáles son los factores de riesgo que podrían llevar a la comisión de crímenes atroces de manera más sistemática y los aborden y presten una atención especial a la asistencia sostenida y selectiva que necesitan recibir las sociedades después de que se han cometido actos de genocidio, crímenes de guerra, depuración étnica y crímenes de lesa humanidad.

74. A fin de hacer efectiva en la práctica la responsabilidad de proteger, los Estados Miembros deberían:

- Declarar que la prevención de los crímenes atroces y su respuesta a ellos constituye una prioridad nacional, llevar a cabo una estimación del riesgo a nivel nacional y enunciar claramente una estrategia factible a nivel de todo el gobierno para la adopción de una política interna e internacional.

- Ampliar las redes de coordinadores internacionales y regionales y empoderar plenamente a los coordinadores que cuentan con la autoridad institucional y los recursos necesarios para impulsar el cambio de políticas.

- Promover la prevención ampliando la financiación flexible que brinde respuestas para la diplomacia preventiva, actualizando los sistemas de alerta temprana para hacer frente la amenaza de crímenes atroces y lograr una mejor conexión con mecanismos de acción temprana, regularizando los debates sobre los factores de riesgo de que se cometan crímenes atroces en procesos de revisión por pares y analizando las enseñanzas extraídas hasta la fecha.

- Incluir el examen periódico de la prevención de crímenes atroces y la respuesta a ellos en las deliberaciones y actividades de las instituciones regionales pertinentes y aumentar el intercambio de las mejores prácticas y las enseñanzas extraídas, tanto dentro de las regiones como entre ellas.
- Facilitar a las operaciones de paz de las Naciones Unidas los componentes militares y civiles necesarios para responder rápidamente y con flexibilidad a situaciones en que existe el riesgo de que se cometan crímenes atroces y elaborar programas de capacitación y orientación pertinentes para la aplicación de la responsabilidad de proteger.
- Evitar la recurrencia de crímenes adaptando la consolidación de la paz después de los conflictos a fin de prevenir los riesgos de que se cometan crímenes atroces, por ejemplo, apoyando la justicia de transición, la reconciliación y una capacidad de solución de conflictos y alerta temprana.
- Ampliar las medidas para prevenir el extremismo violento y luchar contra la incitación a la discriminación, la hostilidad y la violencia de grupos armados no estatales, en particular mediante la cooperación con líderes religiosos y comunitarios y aprovechando las nuevas tecnologías.

75. No somos impotentes espectadores de la comisión de crímenes atroces, incluso en casos que parecen ser demasiado grandes o muy difíciles de abordar. Los Estados Miembros tienen la obligación jurídica bien establecida de proteger a su propia población. También tienen la capacidad y el ingenio suficientes, si actúan colectivamente, para ayudar a proteger a las poblaciones de los actos que la comunidad internacional en su conjunto ha condenado por constituir los crímenes más atroces. No debemos eludir esa responsabilidad ni actuar como si estuviera fuera de nuestro alcance. Así como ningún Estado está exento del riesgo de que se cometan crímenes atroces en él, ninguno está eximido tampoco de cumplir la responsabilidad de proteger, que comparte con los demás.